



Professions et métiers dans les villes et agglomérations de France. Elus et directeurs : un état de la littérature de science politique depuis quinze années

Joseph Fontaine

► To cite this version:

Joseph Fontaine. Professions et métiers dans les villes et agglomérations de France. Elus et directeurs : un état de la littérature de science politique depuis quinze années. Congrès Annuel 2009 de la Société Québécoise de Science Politique - Les voies multiples de la science politique, May 2009, Ottawa, Canada. halshs-01069078

HAL Id: halshs-01069078

<https://shs.hal.science/halshs-01069078>

Submitted on 29 Sep 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Colloque de la société québécoise de science politique

Les Voies multiples de la science politique

Ottawa, les 27 et 28 mai 2009

Joseph FONTAINE

Professeur émérite de science politique à l'Université Jean Monnet, Saint Etienne

joseph.fontaine@univ-st-etienne.fr

« Professions et métiers dans les villes et agglomérations de France. Elus et directeurs : un état de la littérature de science politique depuis quinze années »¹.

Introduction

On entend traiter aujourd'hui de la pratique des métiers dans ce qu'ils ont de plus professionnels.

D'abord, pour ce qui concerne les élus, on s'intéressera plus au professionnalisme qu'à la profession politique en tant que telle. On sait que celle-ci renvoie à un certain nombre d'indicateurs qui suggèrent la détention nécessaire d'un certain nombre de ressources, c'est-à-dire, on le rappelle pour ne plus y revenir, un niveau de qualification dont peut attester le plus souvent une formation universitaire², une activité quasiment à plein temps, éventuellement insérée, dans le cas français, dans un cumul de mandats nationaux et/ou locaux, l'exercice de ceux-ci sur un temps long³ et, à défaut d'un salaire, en France du moins, des indemnités qui, quand elles sont cumulées, permettent de (bien) vivre de cette activité dans le cadre de toute une carrière politique⁴. On peut écrire : « Profession ? Homme politique ! » (Garraud, 1989 ; Offerlé, 1999). Reste notre questionnement principal : l'élu est-il un « bon » professionnel ?

Cette même interrogation, relative au professionnalisme, doit aussi être posée pour les plus proches collaborateurs des élus, en particulier, à titre principal, pour les directeurs généraux de services (DGS) et les directeurs généraux adjoints (DGA). L'articulation des savoirs et savoir-faire des uns et des autres est un aspect essentiel des capacités collectives d'action.

Pour conduire cette réflexion, dont le support est une revue de littérature scientifique, on a d'abord privilégié, au travers de notre sélection bibliographique, qui ne prétend pas d'ailleurs à l'exhaustivité, les recherches sur les villes françaises d'une certaine dimension (autour de

¹ Précisons que cette communication, mise en ligne le 26 septembre 2014, est restée telle qu'elle fût présentée en mai 2009, dans le cadre de l'atelier *Professions et métiers du local*, que nous avons organisé en collaboration avec Anne Mévellec, professeure agrégée à l'École d'Études Politiques de l'Université d'Ottawa

² En France, pour les communes de plus de 10 000 habitants, 78,7% des maires en place à la fin des années quatre-vingt dix, sont titulaires d'un diplôme d'enseignement supérieur contre 17,6 % pour l'ensemble de la population de l'hexagone ; Guérin- Lavignotte et Kerrouche 2006, p. 52.

³ En France, un peu plus d'un tiers des maires en place en 2004 sont maires depuis plus 10 ans ; Lavignotte et Kerrouche, 2006, p. 79.

⁴ Doit-on rappeler que, quand Max Weber évoque la professionnalisation, c'est précisément pour rendre compte du passage d'une activité temporaire et provisoire à une activité durable et permanente ?

100 000 habitants et plus) et les agglomérations qu'elles forment avec d'autres villes. A cet égard, on rappelle, suite à la loi du 12 juillet 1999, dite loi Chevènement du nom du ministre de l'intérieur (1997-2000) du gouvernement Jospin, le renforcement des « établissements publics de coopération intercommunale » (EPCI) en milieu urbain, tant sous la forme nouvelle des communautés d'agglomération, qui absorbent notamment de nombreux districts urbains et quelques communautés de ville préexistants, que sous la forme plus ancienne des communautés urbaines⁵, dont le nombre s'est quelque peu accru. Cette loi a favorisé une certaine dynamique qui a modifié significativement le paysage urbain français⁶.

Ce parti pris dans la réflexion en faveur des villes et agglomérations importantes n'interdira pas de solliciter parfois des travaux concernant des ensembles moins vastes, quand ils apportent de l'information et des réflexions utiles par rapport à notre champ d'analyse.

Par ailleurs, on a choisi de reprendre le travail de réflexion là où on l'avait laissé à l'occasion de l'édition de *Le métier d'élus local*, que nous avons conduite avec Christian Le Bart (1994) et à laquelle avaient contribué des collègues du CRAPE (UMR CNRS 6051/ IEP et Université de Rennes). Ce sont donc essentiellement les travaux parus depuis quinze ans qui sont ici sollicités, même si des travaux plus anciens peuvent être ponctuellement mis à profit, soit pour situer la réflexion, soit pour des apports essentiels et durables, ou encore pour mettre en perspective des évolutions.

Ce qui nous intéressera donc, c'est : jusqu'où les élus, vus surtout au travers des maires et des présidents d'agglomération, et les directeurs qu'ils ont placés à la tête de « leurs » collectivités, sont-ils des « Pros », servis par des savoirs, des savoir-faire, tant en interne (la gestion) que tournés vers la société urbaine (les politiques publiques). Avec quelle dimension collective ? Plus que les qualifications initiales des uns et des autres, ce sont bien leurs compétences et leur articulation qui nous intéressent.

S'appuyant sur divers travaux des politistes français, on cherchera d'abord à mettre en évidence un renforcement de la cohésion entre élus et dirigeants des villes et agglomérations (I), avant d'analyser la production de l'action publique qui, à côté de formes nouvelles, intègre des pratiques plus classiques (II).

I- Une cohésion renforcée aux sommets des villes et des agglomérations

Divers travaux font apparaître que, dans le cadre d'une politisation assumée (1), et non sans lien avec celle-ci, a émergé la figure du cadre manager (2), tandis que s'est renforcée l'autorité de l'élus, maire ou président d'agglomération, par rapport aux autres élus de la collectivité urbaine (3).

1) Une politisation assumée

Régions d'emblée une querelle, celle relative à la politisation des mairies⁷, - et par extension des agglomérations- vue au travers de la figure des cadres dirigeants, en particulier le

⁵ Dans ce texte, on parlera plus simplement d'agglomérations pour désigner ces deux formes d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), les distinguant ainsi des villes et mairies constitutives.

⁶ En janvier 2007, on compte 169 communautés d'agglomération et 14 communautés urbaines, pour une population de 27 millions d'habitants.

⁷ Pour ce qui concerne des politiques plus globales d'embauche massive sur des critères politiques mais aussi syndicaux, surtout jusque dans les années soixante-dix, on peut se reporter à l'ouvrage de Stéphane Dion (1986).

directeur général des services (DGS) anciennement dénommé secrétaire général (SG). A la fin des années soixante-dix, à la suite de l'arrivée de jeunes équipes de gauche à la tête des villes de plus de 30 000 habitants, les secrétaires généraux alors en place, avaient crié, notamment au travers de leur Syndicat national des secrétaires généraux des villes de France (SNSGF), alors puissant, à la politisation. L'attaque était largement inspirée par des conflits de perception sur ce que devait être une organisation municipale entre ces nouveaux élus et des secrétaires généraux, souvent en place dans ces mairies depuis longtemps et pour qui l'accès au grade de secrétaire général était un aboutissement de carrière. Elle était exacerbée par le fait que les nouvelles équipes n'avaient pas les moyens juridiques de se séparer des secrétaires généraux en place, d'où des pressions, assez inefficaces au demeurant, pour une mobilité des SG et, parfois, la mise en place d'une direction parallèle ainsi que, plus souvent, la constitution de cabinets du maire, jusque là plutôt modestes. Cette politisation est néanmoins fortement relativisée par la recherche (Fontaine, 1986 ; Lorrain, 1988, 1989) dans les années quatre-vingt.

Par contre, on peut écrire aujourd'hui, à la suite de divers auteurs (Bachelet, 2006 ; Le Saout et Olive, 2007 ; Le Saout, 2008 ; Mattina, 2007 a, b) que la politisation, a indiscutablement progressé pour ce qui concerne les collaborateurs d'un maire ou d'un président d'agglomération, le DGS, les DGA, éventuellement quelques directeurs de grands services. Il est toutefois frappant de constater que celle-ci est plutôt présentée en termes de sensibilités voisines, sans qu'il soit nécessaire aux cadres de direction d'être encartés (ce qui n'est toutefois pas interdit⁸ !), de proximité, voire d'affinités personnelles, et non de servilité partisane. Une rapide étude biographique des hauts fonctionnaires territoriaux⁹ nous permettrait aisément de préciser que, pour la plupart, au fil d'une mobilité ascensionnelle qui peut être rapide en terme de carrière, ils font, pour les uns, toute leur carrière à droite, tandis que les autres la font à gauche. Les exceptions sont rares. Ce phénomène est par ailleurs facilité par une distinction entre le grade et l'emploi, que permettent les textes de 1984 et 1987¹⁰. Aujourd'hui la politisation va de soi, y compris d'ailleurs pour les hauts fonctionnaires intéressés : leurs associations professionnelles¹¹ l'ont intégré. Le caractère d'emploi fonctionnel, permettant la révocation du titulaire d'un poste dirigeant¹² par le maire ou le président d'agglomération, a naturalisé celle-ci. Rémy Le Saout et Maurice Olive (2008, p. 46) voient d'ailleurs dans cette politisation manifeste de la fonction de DGS « un jeu subtil de collusion » où, pour les directeurs, « la finalité de leur métier consiste à réduire les

pour des villes de la « banlieue rouge » de Paris, longtemps dirigées par le parti communiste en lien avec la CGT ; Stéphane Dion y montre comment les municipalités appliquent des méthodes clientélistes, mais, toutefois, de façon moins systématique que l'on l'a souvent prétendu.

⁸ Quelques cadres dirigeants préfèrent la solution du club politique, moins marquante, et plus en phase avec le profil réflexif d'un haut fonctionnaire qui se veut bien s'engager mais pas trop ! (Bachelet, 1986).

⁹ Pour la fonction publique territoriale, la direction générale de l'administration et de la fonction publique territoriale (DGAFP) classe comme hauts fonctionnaires, à partir des cadres d'emploi, les administrateurs et les ingénieurs en chef. Pour notre part, nous considérons plutôt comme hauts fonctionnaires ceux qui, de par leur fonction, ont une forte proximité avec le maire d'une ville ou le président d'une agglomération. On pense aux DGS, DGA, au directeur général des services techniques (DGST), voire aux directeurs de grandes directions. On y intègre aussi -ce qui juridiquement est hérétique- les fonctionnaires d'Etat en détachement et des contractuels occupant ces postes de direction.

¹⁰ Il s'agit de la loi du 26 janvier 1984, modifiée par la loi du 13 juillet 1987 relative à la fonction publique territoriale et ses cadres d'emploi. On passe ici sur diverses modifications législatives et réglementaires, non décisives dans notre perspective. C'est dans ce cadre que le « secrétaire général » est devenu le « directeur général des services ».

¹¹ Pour l'encadrement des grandes villes et métropoles, il s'agit à titre principal de l'Association des administrateurs territoriaux de France (AATF) et de l'Association des Anciens Elèves de l'INET (ADT-INET).

¹² S'il est fonctionnaire, le « déchargé de fonction » est pris en charge par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) qui, dans l'attente d'un nouveau poste, lui assure son traitement de base.

incertitudes de l'action publique en vue de la réélection de l'équipe en place et, partant, de la reconduite du DGS sur son poste ».

Au-delà d'un jeu d'intérêts convergents, on conclura sur ce point, avec Rémy Le Saout (2008), qu'à la définition wébérienne de la loyauté comme « devoir de neutralité » a succédé une définition post-wébérienne de la loyauté « comme devoir d'engagement », notamment au travers de la production des politiques publiques. Il ya là comme une convergence entre hauts fonctionnaires territoriaux dirigeant les mairies et les agglomérations, mais aussi des Conseils généraux et régionaux, et les hauts fonctionnaires de l'Etat (Eymeri, 2003), par exemple les directeurs des administrations centrales.

Le renforcement des compétences, tant en amont par une plus grande qualification des futurs cadres des collectivités locales que par l'accent mis sur le management, qui occupe une forte place dans leur formation professionnelle, apporte au demeurant une certaine sérénité à ceux-ci et à leurs employeurs.

2) La figure nouvelle du manager

Dans les années soixante-dix, Dominique Lorrain (1975, 1977), avait cruellement mis en évidence la médiocrité des personnels communaux et de leur encadrement. Puis, au milieu des années quatre-vingt, il constatait (Lorrain, 1988, 1989 a et b) que l'encadrement des villes était parvenu « au milieu du gué », dans son cheminement vers les qualifications et compétences nécessaires à une ville (cf. aussi Fontaine, 1986). Cela s'est poursuivi. La proportion de titulaires de second et 3^{ème} cycles (Bachelet, 2006, b) domine aujourd'hui chez les nouveaux entrants et l'attractivité de la fonction directoriale est assez forte pour que d'anciens élèves de l'ENA¹³, par ailleurs très présents dans les Conseils généraux et régionaux, choisissent des postes de DGS de grandes villes ou d'agglomération ; dès 1995, un quart des secrétaires généraux des grandes villes sont issus de l'ENA (Roubieu, 1999).

Côté secrétaires généraux des villes puis directeurs généraux des villes, Olivier Roubieu (1994, 1999) a montré comment ceux qui appartiennent à la fonction publique territoriale se sont s'appropriés de nouveaux savoirs faire relevant du management public et ont ainsi renforcé leur statut de proches collaborateurs du maire, au détriment d'ailleurs des directeurs des services techniques et de leurs collaborateurs, plus en retrait par rapport à l'irruption du management sur la scène municipale.

En effet, une figure nouvelle, celle du manager, domine aujourd'hui. Divers travaux (dont Roubieu, 1994, 1999 ; mais aussi Thoenig 1987, 1994) ont mis en évidence, outre l'élévation du profil des SG des villes puis des DGS en terme de qualifications, la montée d'une stature de « managers », au demeurant politiques. Ils insistent sur le rôle d'une formation, dite de perfectionnement, organisée à partir de 1984 à l'intention des cadres dirigeants les plus hauts placés dans la hiérarchie municipale, dont évidemment les secrétaires généraux ; un centre de perfectionnement, initialement dénommé « Institut des hautes études de la fonction publique territoriale », est installé par le CNFPT dans la ville de Fontainebleau ; il rejoindra ultérieurement l'Institut national d'études territoriales à Strasbourg (INET). Par la suite au-

¹³ En 2008, un candidat au concours d'entrée à l'ENA et à celui d'administrateur territorial, lauréat dans les deux cas, a choisi la carrière d'administrateur territorial et donc une formation à l'Institut national d'études territoriales (INET) plutôt qu'à l'ENA.

delà de diverses modifications, inégalement appréciées par les initiateurs de cette formation¹⁴, la démarche sera intégrée à la formation initiale¹⁵ des cadres d'emploi supérieurs de la fonction publique territoriale, en particulier les administrateurs, vivier des emplois de DGS et de DGA, ce qui favorisera d'ailleurs l'affirmation de véritables équipes de direction. Comme pour le « Cycle supérieur de management de l'équipement » (CSME), qui d'ailleurs s'est fortement inspiré du cycle de management mis en place par le CNFPT (Chanut, 2007) et a sollicité un certain nombre d'intervenants de celui-ci, il s'agit, dépassant la « tyrannie de la formation initiale », que peuvent symboliser les grandes écoles (l'ENA et les écoles de formation des grands corps techniques comme Polytechnique) et d'une vision critique du fonctionnement traditionnel des administrations de « faire bouger les choses ». Il s'agit de former un nouveau type de dirigeants, de professionnels de l'administration territoriale, capables de piloter, en relation avec les élus, des dossiers, non seulement sous l'aspect traditionnel de la dimension juridique, mais aussi sous les dimensions financière, technique et politique. Ce dernier terme n'est plus tabou, loin du vieux discours stéréotypé sur l'apolitisme des cadres dirigeants. On y apprend notamment les politiques publiques. C'est clairement une formation pour l'action, assez peu magistrale, davantage appuyée sur des études de cas, en même temps qu'elle sert des intérêts corporatistes autour de la figure nouvelle du manager public. Loin d'une définition uniforme, sinon simpliste¹⁶, voire polémique du management, tant il est réifié, il convient dans ce cas comme dans d'autres contextes (Robert, 2007) de saisir cette tension managériale comme « le signe d'un changement, garant de la modernité de ceux qui s'en réclament », qui contribue par ailleurs « à redorer le blason du corps¹⁷ » (Robert, p.11) en lui apportant un surcroît de légitimité professionnelle, d'autant plus appréciable pour les dirigeants des mairies, qu'ils ont été longtemps considérés comme les *outsiders* du secteur public.

Cette évolution n'est pas sans effet dans les rapports entre cadres dirigeants. Le DGS semble plus fort aujourd'hui qu'hier par rapport aux services techniques de sa mairie et en particulier par rapport au directeur général des services techniques, longtemps rival du directeur général. C'est par ailleurs un effet de la privatisation, dans les années quatre-vingt et quatre vingt-dix, qui ont du coup diminué le poids des services techniques, notamment en effectifs. Par ailleurs l'intercommunalité a récupéré un certain nombre de secteurs (Le Saout et Olive, 2007), ce qui a affaibli plus encore les services techniques. Tout irait donc pour le mieux dans le meilleur des mondes pour les DGS ? Ce n'est pas aussi simple. En effet, la montée de l'intercommunalité en milieu urbain redéfinit de façon différentielle et donc inégalement favorable la place du DGS et de ses plus proches collaborateurs. On peut soutenir avec Rémy le Saout (2008) que le renforcement des établissements intercommunaux paraît annoncer un

¹⁴ Les trois concepteurs de cette formation (et intervenants) sont, outre le sociologue Jean-Claude Thoenig, alors directeur de recherches au Groupe d'analyse des politiques publiques (GAPP / CNRS) et doyen de l'INSEAD, Patrick Gibert, professeur de gestion à Paris Dauphine et directeur de la revue *Politiques et management public* et un professeur de l'ESSEC. Parmi les autres intervenants : Jacques Lagroye, professeur de science politique à Paris I Panthéon Sorbonne.

¹⁵ Si on met à part les fonctionnaires intégrés comme administrateurs lors de la constitution du cadre d'emploi eu égard aux responsabilités jusque là exercées, les nouveaux administrateurs bénéficient d'une formation dite initiale ou d'application, après leur réussite au concours (externe et interne) ou leur accès au cadre d'emploi par promotion interne.

¹⁶ On partage l'avis de Cécile Robert, pour qui il faut « rompre avec le management, comme un ensemble de savoir et savoir-faire, une nouvelle doxa qui s'imposerait, sans contribuer de résistances, dans tous les vecteurs de la vie sociales » (Robert, 2007, p.9.)

¹⁷ En l'occurrence du cadre d'emploi.

certain affaiblissement des DGS des villes¹⁸. Il y en effet une attractivité des agglomérations près des hauts fonctionnaires et des détenteurs des diplômes les plus prestigieux qui pourraient fragiliser le niveau des collaborateurs du DGS et lui-même par ricochet¹⁹. Compte tenu de la place grandissante des agglomérations par rapport aux villes constitutives, il y a des glissements incontestables qui sont en faveur des directeurs des agglomérations (DGS, DGA, quelques grands directeurs). La norme modernisatrice est renforcée par l'institutionnalisation des agglomérations urbaines depuis les années quatre-vingt-dix et peut être un facteur de différenciation et d'antagonismes au sein même de l'encadrement supérieur. A titre prospectif, Le Saout et Olive se demandent même si on ne risque pas d'aboutir à « un éclatement d'un groupe professionnel à l'identité problématique, dans un contexte marqué par le discrédit relatif à des fonctions communales chez les cadres territoriaux » (2007, p.62), ce qui d'ailleurs pourrait avoir des conséquences par les maires, tandis que les présidents d'agglomération seraient mieux lotis.

3) Maires et présidents : un recentrage accentué autour de l' élu patron

Olivier Borraz (1997, 1998, 2000) a montré que, s'il y a une indiscutable montée en puissance du maire urbain, qui a affaibli les pratiques collégiales encore observables dans un certain nombre de grandes villes au début des années quatre vingt (Fontaine, 1986), voire dans des petites villes au début des années quatre-vingt-dix (Fontaine, 1994), combien le maire, pour « être un bon maire », autrement dit pour être « un pro » selon notre expression, avait besoin d'adjoints, qui soient « bons » dans leur secteur, donc d'une certaine façon qui soient eux aussi des professionnels²⁰ ? L'adjoint est par ailleurs, et cela est essentiel comme l'illustre Olivier Borraz dans son livre sur Besançon (1998), celui qui permet au maire d'affronter la segmentation et la différenciation de la société urbaine. On peut, nous semble-t-il, élargir le propos à ceux des vice-présidents d'agglomération qui ont en charge des secteurs clefs, à côté de vice-présidences plus honorifiques qui renvoient à des compromis territoriaux et politiques (Le Saout, 2000 ; Mévellec, 2008).

Pour en revenir aux villes, il reste que c'est le maire qui, en cas de litiges entre adjoints, tranchera ; il est l'élément unificateur de la ville et il saura le rappeler à des collègues élus qui, à ses yeux, auraient failli. En l'occurrence, avoir du métier, ce sera pour lui, à l'occasion d'un renouvellement, se séparer d'un adjoint défaillant ou, si des raisons d'équilibre politique²¹ l'amènent à le garder, à le mettre sur un autre poste, qui ne prête guère à conséquence et où il sera sous surveillance.

Le patron, c'est bien le maire (Fontaine, 1994) tant vis-à-vis des cadres dirigeants, susceptibles de révocation que des élus. Olivier Borraz considère même que ce registre autoritaire serait en phase avec un registre prénant dans la société française.

¹⁸ Sauf à ce qu'ils s'engagent personnellement, de manière stratégique, dans les relations villes-intercommunalité, ce qui peut se produire, quand leur maire est très pris par ses cumuls de mandats, voire par des activités professionnelles.

¹⁹ Côté autres collectivités territoriales, outre l'attrait des Régions, les Conseils généraux, assez longtemps vus avec une certaine condescendance, semblent attirer des cadres de bon niveau, tant de la fonction publique territoriale que de la fonction publique d'Etat.

²⁰ Ils peuvent l'être d'autant plus, du moins d'un point de vue technique, que leur délégation correspond à leur appartenance professionnelle.

²¹ Sur le souci des élus de gagner et/ou de sauvegarder des places : Frédéric Sawicki et Rémi Lefebvre, *La société des socialistes*, Lille, Editions du Croquant, 2006.

L'autorité du président d'agglomération est également grande par rapport aux élus qui l'entourent. Les élus siégeant dans les conseils communautaires sont inégalement considérés : dans nombre d'agglomérations, les séances du conseil communautaire relèvent largement de la formalité, les décisions ayant été prises au préalable au sein de ce que l'on peut appeler le « bureau des maires » ou la « conférence des maires » (Dormois, 2003), pourtant non prévus par les textes législatifs et réglementaires. De plus, la distribution des fonctions au travers des postes de vice-présidents et présidents de commission, ou encore la pratique de négociations bilatérales entre le président de l'EPCI, très souvent maire de la ville la plus importante de l'agglomération (Le Saout, 2000) et tel ou tel maire (Mévellec, 2008) ménagent l'autorité des maires des villes constitutives de l'agglomération. Ce mode d'articulation des intérêts²² a d'ailleurs un coût, en décalage avec le paradigme gestionnaire : en effet, les revendications des maires, qui invoquent chacun une égalité de traitement, peuvent avoir un effet inflationniste ! Même si l'organisation administrative des agglomérations est de plus en plus marquée au sceau d'une technocratie, aux qualités reconnues, on peut dire, après Alain Faure, que ce sont bien les élus qui donnent la hiérarchisation des priorités, qui « font de la politique chaque fois qu'ils arbitrent (ou refusent d'arbitrer) des débats d'orientation sur les politiques communautaires en matière d'intégration sociale, de développement économique ou d'aménagement urbain (Faure, 2006, p.65).

On ajoutera, après Alain Faure, que ce positionnement très directorial de l' élu est également porté par une large maîtrise par l' élu de sa relation avec son parti, que localement, le plus souvent, il contrôle et par une relativisation du clientélisme. Sur le premier point, s'est confirmé ce qui pointait déjà au début des années quatre-vingt-dix (Knapp et Le Galès, 1994). Les grands élus urbains se sont fortement autonomisés par rapport à leur formation politique, d'autant qu'on observe une moindre capacité à mobiliser les idéologies traditionnelles. Sur le second point, des recherches, telles celles présentées dans l'ouvrage dirigé par Jean-Louis Briquet et Frédéric Sawicki (1998), ont montré l'importance du clientélisme, comme support de l'adhésion au système politique. Par ailleurs, à partir de petites et moyennes communes, notamment en milieu rural, particulièrement dans certaines régions, telle la Corse²³ (Briquet, 2003), divers travaux font apparaître aussi combien la pratique d'un mandat d' élu, qui peut être ardemment désiré puis jalousement gardé²⁴, est faite de pratiques traditionnelles d'« échange de dons ». Un échange simultané de ressources (apporter un emploi, aider à l'aboutissement d'une démarche ou d'un dossier administratif, d'un côté ; donner son vote, de l'autre), fût-il euphémisé sous le « voile enchanté de l'amitié, de la fidélité, du don et de la générosité du puissant », selon la belle formule de Jacques Lagroye (2003), va de pair avec des pratiques plus légales-rationnelles.

Il n'en demeure pas moins que des recherches récentes montrent le rétrécissement des possibilités clientélistes, devenues tendanciellement marginales et symboliques. Dans une

²² Il peut y avoir des cas limites par rapport à ce modèle : Bernard Jouve et Christian Lefèvre, revenant sur le leadership de Michel Noir, quand il était à la tête de la communauté urbaine (1989-1995) *Le Grand Lyon*, ont fait le constat que « les règles et les logiques de médiation entre les communes sont bousculées avec l'affirmation d'un pouvoir politique très personnalisé » ; (Jouve et Lefèvre, 1999, p. 185).

²³ C'est particulièrement flagrant pour les petites communes de la Corse rurale, comme en attestent les travaux de Jean-Louis Briquet, dont : « La politique au village. Vote et mobilisation électorale dans la Corse rurale », in Jacques Lagroye, dir, *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p.41-45.

²⁴ Pour Yves Pourcher (2004), étudiant les campagnes électorales, régionales et législatives, de Jacques Blanc en Languedoc-Roussillon, de 1986 à 2004, la recherche et la détention de mandats renvoient en effet, à « la politique comme ressource existentielle », à la « passion du pouvoir », au « refus d'être seul ».

ville comme Marseille, pourtant longtemps caractérisée sous la période Defferre (1953-1986)²⁵ par des politiques clientélistes très volontaristes de redistribution en terme d'emplois publics, notamment municipaux, mais aussi de logements sociaux²⁶, que Cesare Mattina notamment a étudiée dans le cadre d'un travail comparatif avec les pratiques municipales au sein de la ville de Naples, la diminution des ressources à distribuer sur fond de régression démographique et de croissance du chômage ainsi que le tournant gestionnaire qui accompagne cette évolution font que, même si le clientélisme ne disparaît pas, il est fortement affaibli en tant que facteur d'intégration, d'ascension sociale et de régulation politique²⁷. Cesare Mattina (2007 a et b) montre plus précisément comment le successeur de Gaston Defferre à la mairie, Robert Vigouroux, après trois années de transition (l'achèvement du mandat de son prédécesseur de 1986 à 1989) et la victoire de sa liste en mars 1989 contre celle de son propre parti et les autres listes, a instauré, durant six années (1989-1995), un nouveau système de gouvernement municipal, radicalement différent de celui qui était jusque là en place. Au service d'une stratégie de développement urbain fondée sur des projets ambitieux dont le programme d'intérêt national (PIN) Euroméditerranée (Pinson, 2008) en lien avec une ambition d'internationalisation de la ville (Pinson et Vion, 2000), Robert Vigouroux va instaurer une très forte personnalisation du pouvoir. Celle-ci va se traduire par un recentrage des moyens de décisions autour de sa personne et de son cabinet qui, fort de deux cents personnes, va gérer directement des secteurs clefs (économie, aménagement, culture et communication), d'ailleurs sans adjoints en charge de ces domaines²⁸.

Le moment est maintenant venu de préciser l'action des élus et des directeurs, que ce soit en termes de coproduction mais aussi de différenciation, fût-elle relative. Aussi va-t-on solliciter les travaux de recherche concernant la gestion et les politiques publiques au sein des mairies et agglomérations. Changeraient-elles la politique ?

II- La production de l'action publique locale entre modernisation et figures plus classiques.

Différentes contributions (Lagroye, Petaux, Roubieu, Thoenig, 1994) au numéro de *Politix* consacré au *métier d'élus* apportent d'utiles éclairages. Les auteurs mettent en exergue, tant pour les élus que leurs collaborateurs, combien des réseaux de sociabilité, qui sont autant de contraintes très intériorisées, des logiques de situation qui transforment les individus²⁹, les réseaux associatifs dans une triple perspective à la fois institutionnelle, technicienne, mais aussi partisane qui produit paradoxalement une culture quasi unidimensionnelle, la promotion du modèle du manager parmi les directeurs des collectivités locales, le compagnonnage au sein des mairies avec les consultants auxquels élus et cadres dirigeants ont fait appel, la fréquentation des mêmes milieux, la lectures des mêmes revues » font que la recherche de

²⁵ Gaston Defferre a d'abord été brièvement maire de Marseille de 1944 à 1945.

²⁶ Vincent Hoffman-Martinot (2007, p.149) analysant la période Defferre note : « En pleine expansion démographique, la municipalité contrôlait au milieu des années soixante un nombre considérable d'emplois, environ 50 000 répartis entre les services municipaux, la régie des transports, des entreprises du port, des sociétés d'économie mixte, l'assistance publique, les hôpitaux, les organismes sociaux, d'HLM, etc. ».

²⁷ Il est inhérent à la démocratie et peut avoir une certaine logique, notamment comme contribution à des politiques sociales, au travers de recrutements à des postes subalternes, n'exigeant pas une grande qualification (Fontaine, 1994).

²⁸ En l'occurrence, on a ici, en même temps que le refus du clientélisme et la traduction d'une défiance par rapport à la classe politique locale, un présupposé négatif sur les capacités de l'administration municipale. Ce triple rejet n'était pas sans risque ! Robert Vigouroux renoncera à se représenter en 1995.

²⁹ Par exemple quant à la pression fiscale tolérable.

distinction se situe désormais bien plus du côté de la performance que du côté de la singularité idéologique.

Cela concerne tant la gestion interne de la collectivité (1), que la manière de faire des politiques publiques en direction de la société urbaine (2), ce qui concerne la relation entre *policies* et *politics* qui dépasse une définition strictement gestionnaire du métier politique (3).

1) Les pratiques nouvelles du management public

C'est un point commun à différents travaux que de présenter le SG puis DGS comme veillant à la bonne gestion de sa mairie (gestion du personnel, organisation des services, capacité d'animation d'équipes) avec, en particulier, une exigence accrue de maîtrise des coûts et de qualité des services rendus. Cela fait souvent partie de la « feuille de route » que lui adresse l'élu patron.

On peut tout d'abord considérer que les différences de conception quant aux modes de gestion ne sont plus fondamentales entre élus de droite et élus de gauche ; les préoccupations gestionnaires ont progressivement pénétré la gauche depuis les années quatre-vingt, tandis que les élus de droite ont été confrontés aux exigences d'un « *local welfare state* » (Lorrain, 1987) qui s'était par ailleurs traduit par une augmentation des effectifs de l'administration locale. Depuis une quinzaine d'années au moins, la préoccupation commune est de stabiliser, autant que possible³⁰, les effectifs des mairies. Ce que l'on pouvait déjà observer dès le milieu des années quatre-vingt (Becquart-Leclercq, 1988 ; Fontaine, 1989 a et b ; Lorrain 1989 a et b), en particulier après les élections municipales de 1983, s'est accentué (Le Lidec et de Montricher, 2004). Toutefois, faute de redistribution significative des effectifs entre mairies et agglomérations, qu'elles soient communautés d'agglomération ou communautés urbaines, la résignation aux doublons étant plus forte que l'impératif de rationalisation, les effectifs de ces établissements publics de coopération intercommunale se sont accrus de 68% entre 2001 à 2005³¹, au point que si on additionne effectifs des villes et effectifs des agglomérations, on constate des « déséconomies » d'échelle³². Pourtant, en dépit de ces incohérences, élus et directeurs sont bien « confrontés à une crédibilité technicienne » (Arnaud, Le Bart, Pasquier, 2006); la standardisation des pratiques, sans être exclusive, est dominante. Patrick Le Lidec constate une forte homogénéisation dans le mode de gestion des services publics et la politique de recrutement des communes (Le Lidec, 2006) tandis que Rémi Lefebvre (2006) déplore l'effacement du « socialisme municipal » qui, apparu au début du 20^{ème} siècle, s'est affadi ensuite, puis a paru revigoré dans les années soixante-dix dans une stratégie de conquête du pouvoir, y compris nationale (la perspective des présidentielles de 1981 qui verra la victoire de François Mitterrand et du parti socialiste), avant de relever désormais du patrimoine historique³³ de la gauche.

³⁰ Entre 1994 et 2004 les effectifs des commune ont augmenté de 9% contre ...86% dans les établissements intercommunaux (190 683 agents) ; Frédérique Deschamps et Vincent Lionis , « L'emploi dans les collectivités locales au 31 décembre 2004 », *INSEE-Première*, n°1091, 2006.

³¹ Philippe Reynaud, « L'emploi public est tiré par la fonction publique territoriale », *Economie et statistique*, n° 369-370, 2003, p.75-92.

³² Au 1er janvier 2004, il y a 1 631 600 personnes avec un emploi à titre principal dans les collectivités territoriales (communes, EPCI, départements ; régions, etc.).

³³ Ne peut-on pas soutenir que l'affadissement de l'idéologie renvoie aux transformations qui ont affecté l'organisation partisane (le PS) et est à mettre en lien aussi avec une désaffection des catégories populaires, que peut traduire l'abstention de celles-ci dans les villes et les quartiers populaires (lors des élections municipales de 2001 en particulier).

Les outils de gestion présentés et expérimentés (les études de cas) dans le cadre de la formation des dirigeants ont été mis à contribution, notamment dans ce qui a été rebaptisé « management des ressources humaines » : fiches de postes, plan de formation, gestion prévisionnelle des emplois, entretiens d'évaluation.

Quant aux élus, ils sont là pour insister sur la qualité des prestations et la satisfaction des usagers qui pour eux sont aussi des électeurs. Exigeants, ils s'en remettent très largement à cet effet à leurs cadres dirigeants, s'attachant davantage, non sans mettre à contribution ces derniers, à la production de politiques publiques.

2) Produire des politiques publiques, entre gouvernement local et gouvernance

A l'occasion d'un dossier qu'elles ont coordonné sur la « production de l'action dans l'exercice du métier politique » (*Sciences de la société*, 2007), Anne-Cécile Douillet et Cécile Robert constatent à juste titre que les travaux sur la profession (ou métier) politique se sont peu intéressés à la production de politiques publiques et que les travaux, nombreux, sur les politiques publiques ont peu participé quant à eux à rendre visibles la participation des élus à l'élaboration de l'action publique. On ajoutera qu'il en va largement de même pour les cadres dirigeants et que la part respective des uns et des autres, ainsi que les articulations et emboîtements, gagneraient en effet à être davantage explorés.

On voudrait aussi préciser que « l'organisation trinitaire³⁴ » (maire, secrétaire général, cabinet du maire³⁵), à condition de l'élargir à des adjoints et à des vice-présidents d'agglomération, ainsi qu'à l'équipe de cadres que dirige le DGS, peut aider aujourd'hui encore à comprendre des politiques régaliennes. Jacques de Maillard (2007) dans son examen de l'action des élus locaux « à l'épreuve de l'insécurité » montrent combien les élus, présents dans les moments de mise à l'agenda, peuvent être « mal à l'aise dans les logiques routinières et quotidiennes de fabrication de l'action publique » (p.117). A partir de l'exemple de la vidéosurveillance, il montre d'ailleurs que le pouvoir des maires par rapport à leur administration est essentiellement un pouvoir d'initiative (à Lyon) ou au contraire de blocage face à un service qui a fait preuve d'initiative (à Grenoble).

Au-delà de cet exercice, somme tout classique du gouvernement municipal, il ne faut pas oublier que l'action, outre qu'elle s'est déplacée largement, comme on l'a vu vers des structures intercommunales aux compétences croissantes, a aussi intégré des opérateurs aux statuts juridiques variables qui interviennent dans le cadre d'un « partenariat » public/privé. On sait combien, depuis plus d'une vingtaine d'années, les mairies urbaines ont recouru au secteur privé, tant en France que dans divers pays d'Europe (Lorrain et Stocker, 1995) : outre le remplacement des régies municipales dans les activités traditionnelles de l'eau, de l'assainissement, des déchets, du chauffage urbain et des transports, le secteur privé va jouer « un rôle leader dans de nouveaux secteurs : aménagement, promotion, construction, téléphone cellulaire, éclairage public gestion de parking, nettoyage, réseaux câblés, cartographie urbaine. Il entre enfin dans les services publics administratifs : santé, restauration collective, équipements de loisirs » (Lorrain, 1995, a, p. 115.). Parmi les raisons invoquées, on peut retenir que, dans l'optique d'une gestion optimale, les services municipaux apparaissent alors comme trop cloisonnés, parfois insuffisamment productifs, en particulier

³⁴ Selon l'expression de Pierre Grémion dans sa préface à l'ouvrage d'Olivier Borraz (1998, p.13).

³⁵ L'organisation et la place du cabinet varient d'ailleurs fortement d'une mairie à une autre ; par ailleurs, le cabinet semble tenir assez peu de place dans les communautés urbaines et d'agglomérations (Bachelet, 2006),

quand un contrepoids syndical entend freiner les évolutions jugées nécessaires par la direction (maire/DGS³⁶), alors que les grands groupes de services urbains font valoir des offres de « grands ensembliers » selon l'heureuse formule de Dominique Lorrain (1995, b) : ceux-ci font valoir la transversalité de leur offre, renforcée par une forte expertise technique, une capacité à employer des technologies de plus en plus sophistiquées, autrement dit un savoir faire supérieur, dans les secteurs les plus rentables, il est vrai (Oblet, 2005).

Reste à savoir, ce que nous ne pouvons trancher au vu de nos lectures si la gestion déléguée est suffisamment maîtrisée, en amont (la négociation) et tout au long de son fonctionnement, par la direction générale et par les élus qui endossent les habits neufs du *city manager*, tout en atténuant leur responsabilité directe en cas de problème (Lorrain 1995, b). Côté directeurs généraux et directeurs généraux adjoints, il semble d'ailleurs que dans le schéma de la gouvernance, leur rôle est surtout d'être en support à l' élu. Lorsque Frank Bachelet (2006, b) interroge les directeurs et directeurs adjoints sur leur pratique de la gouvernance, ceux-ci citent surtout les partenaires des autres collectivités, puis ceux de l'Etat, dans une logique essentiellement « intergouvernementale » ; pour lui, les fonctionnaires d'autorité dans les agglomérations sont « dans une logique ambiguë, puis qu'ils soulignent l'importance des pratiques de gouvernance tout en les désinvestissant » (p. 136).

Il y a, plus encore, comme une accentuation dans la multiplication des acteurs des politiques urbaines avec la démarche des grands projets urbains, qui visent à transformer la forme physique, l'économie et l'image des villes dans un contexte de compétition interurbaine. Gilles Pinson (2006, 2007, 2009) en particulier le met fortement en perspective à partir de ses recherches sur les projets des villes de Nantes (projet concernant l'île de Nantes) et Marseille (Euro Méditerranée) mais aussi Manchester, Turin, Venise. Il montre comment ces projets s'appuient sur un nouveau type de sociabilité. Les coopérations nécessaires, notamment au stade de la définition du méta projet, qui se déclinera ensuite en divers programmes, se font avec des groupes porteurs de ressources, qui seront impliqués dans l'action publique : il s'agit d'élites urbaines, sachant qu'il revient à l' élu (le « leader urbain » selon la formule de Gilles Pinson) de coordonner ce système d'acteurs pour produire de l'action collective. On a là au concret une traduction très significative de l'idéal-type de la gouvernance (Le Galès, 1995).

Pour autant, même s'ils peuvent parfois le vivre comme une contrainte, les grands élus urbains et, à moindre degré, leurs plus proches collaborateurs, doivent se prêter à un jeu plus classique qui renvoie à diverses facettes du métier politique, non réductible aux politiques et management publics.

3) Conjuguer les diverses exigences du métier

La qualité de la gestion locale et la capacité à conduire des politiques publiques novatrices, que l'on a considérées ici comme un élément important du professionnalisme de l' élu, n'est pas nécessairement essentiel au regard des ...électeurs ! Le fait est que « les élus locaux, et surtout les maires, se trouvent à la croisée des chemins : à l'impératif de spécialisation requis par la technicisation croissante des modes de gestion publique locale répond une revendication démocratique et citoyenne » (Guérin-Lavignotte et Kerrouche, 2006, p.8).

A partir de là, on peut faire différents constats sur une relative différenciation entre élus et cadres dirigeants :

³⁶ *A priori* le Directeur des services techniques sera réticent car son domaine d'intervention va se rétrécir

- Par exemple, quant à la gestion de l'agenda : là où le directeur général entend programmer rigoureusement son agenda à des fins de rationalisation, objectif partagé par l' élu, il s'agit aussi pourtant pour ce dernier, comme le relève Rémi Lefebvre (2009), de « laisser des marges de manœuvres, des plages horaires, pour être réactif et s'ajuster à une temporalité politique que l' élu ne contrôle que de manière limitée » (p. 39). Par exemple, comme le déclare un directeur général, « tous les matins, le maire lit en priorité ce qui s'écrit sur sa ville dans la presse quotidienne et cela rythme fortement la vie politique » (Namura, 2009, p. 86).

- Quant aux politiques publiques, on peut relever une gestion du temps de l'action qui privilégie certains « moments » et non « tous les moments » : l' élu est surtout impliqué dans deux séquences : d'abord le processus de construction des problèmes en enjeux collectifs, ensuite la définition des cadres de l'action publique (Douillet et Robert, 2007 ; Lefebvre, 2009), notamment sous l'aspect territorial (dans le contexte de l'intercommunalité en particulier), organisationnel (éventuelle création de services), budgétaires (quels crédits possibles ?). Même si les directions générales, transgressant une frontière, devenue très poreuse, entre le politique et l'administratif, ne sont pas absentes de ces séquences, il leur revient par ailleurs de gérer les exigences d'une « société hypersophistiquée en matière de règles et de procédures qui garantissent le droit » (Namura, 2009, p.85). Cela peut prendre du temps. Il peut y avoir des tensions entre les nécessités techniques et le temps politique, alors que la mise en œuvre des orientations retenues leur revient très largement.

- Pour Rémi Lefebvre (2004), analysant les premiers années de l'implantation de Martine Aubry à Lille, le métier politique, outre l'affirmation de qualités de gestionnaire de l'action publique locale et le rapport à une identité politique et partisane, c'est aussi la construction d'un rapport à la population, au travers des conseils de quartiers, des visites de quartiers qui s'inscrivent dans un souci de marquage de ces territoires, divers pratiques relationnelles ; bref de la proximité !

- On peut d'ailleurs y voir une forme de démocratie participative. Pour Thierry Oblet (2005), quand bien même celle-ci relèverait davantage d'une mise en scène de la démocratisation que d'une véritable démocratisation décisionnelle, des instruments comme les conseils de quartier ont un intérêt managérial : ils sont en effet un instrument de pilotage de l'action publique locale car ils peuvent être un moyen pour l'équipe, municipale ou communautaire, de tester les réactions des citoyens à certains projets, de connaître l'évolution de l'état de l'opinion, d'anticiper les conflits et de chercher à les désamorcer et ainsi d'optimiser la rationalité des solutions proposées et des décisions (Oblet, 2005 ; Lefebvre, 2009). Il est d'ailleurs intéressant de relever que ce jugement de chercheurs rejoint celui de hauts-fonctionnaires territoriaux (Namura³⁷, 2009), quand bien même ceux-ci se tiennent à relative distance de ces processus participatifs. Il reste que la perception par les cadres territoriaux des processus participatifs était autrement plus réservée dans les années quatre-vingt quand les fonctionnaires territoriaux fustigeaient pertes de temps et tergiversations des élus (Fontaine 1986 ; Becquart-Leclercq, 1988) alors qu'aujourd'hui un directeur général des services d'une mairie peut déclarer : « même si on rallonge, on gagne du temps et de l'argent » (Namura, 2009, p. 87)³⁸.

³⁷ Michel Namura, contributeur au dossier de *Pouvoirs Locaux* (n°80, 1/2009), «Le temps de l'action publique » est Président Ile-de-France du Syndicat national des Directeurs Généraux des collectivités territoriales et directeur général des services de la ville de Saint Ouen.

³⁸ Toutefois, les réponses des DGS et DGA des agglomérations au questionnaire administré par Frank Bachelet (2006, b) sont autrement plus nuancées : « Pour eux, les dispositifs de participation, de concertation et de

- Ces pratiques plus spécifiquement politiques qui, à certains égards, traduisent le primat de l'élus sur le haut fonctionnaire, renvoie à ce qu'Olivier Borraz (1999) a finement analysé : la multiplicité des problèmes, parfois mal structurés, avec une fragmentation accélérée des champs d'action publique, mais aussi la dynamiques des territoires, tant locaux qu'étatiques (les services déconcentrés), voire européen (par exemple autour de crédits européen comme ceux d'*Urban*), les incohérences organisationnelles, la multiplicité des réseaux de la société urbaine produisent des désalignements faits de « dissonance, de décalage, de contradiction » (p.91) qui réclament tout un travail d'« alignement » par l'élus.

C'est là sans doute son privilège, ô combien difficile à assumer.

négociation renvoient d'abord à la nécessité de renouveler les formes de légitimation. Ils sont bien peu nombreux à estimer que ces procédures ont un véritable impact sur le contenu de l'action publique, si ce n'est en complexifiant et en ralentissant les décisions » (p.136).

Références bibliographiques

Arnaud Lionel, Le Bart Christian et Pasquier Romain, « *Does ideology matter ? Standardisation de l'action publique territoriale et re compositions du politique* », in Lionel Arnaud, Christian Le Bart et Romain Pasquier (dir.), *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes, PUR, coll. *Res Publica*, 2006, p. 11-31.

Bachelet Frank, « Introduction », in Frank Bachelet, Philippe Menerault et Didier Paris (dir.), *Action publique et projet métropolitain*, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 11-21.

Bachelet Frank « Les hauts fonctionnaires intercommunaux : sociologie et politique », in Frank Bachelet, Philippe Menerault et Didier Paris (dir.), *Action publique et projet métropolitain*, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 127-137.

Becquart-Leclercq Jeanne : « Culture organisationnelle et gestion locale », *Politiques et management public*, vol.6, mars 1988, p. 21-60.

Borraz Olivier, « Le gouvernement municipal en France. Un modèle d'intégration en recomposition », *Pôle Sud*, n°13, novembre 2000, p. 11-26.

Borraz Olivier, « Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale », in Richard Balme, Alain Faure et Albert Mabilleau (dir.), *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, p. 77-110.

Borraz Olivier, *Gouverner une ville. Besançon. 1959-1989*, Rennes, PUR, coll. *Res Publica*, 1998.

Borraz Olivier « Représentativité, sociabilité et pouvoir dans quatre municipalités suisses et françaises », *Revue française de science politique*, 46, 4, août 1996

Briquet Jean-Louis, « La politique au village. Vote et mobilisation électorale dans la Corse rurale », in Jacques Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p.41-45

Dion Stéphane, *La politisation des mairies*, Paris, Economica, 1986.

Chanut Véronique, « Eduquer les hauts fonctionnaires au management. Un cas d'école : le cycle supérieur de management de l'Équipement », in Stéphane Guérard (dir.), *La GRH Publique en questions : une perspective internationale*, Paris, L'Harmattan, 2007, coll. RECEMAP, p. 169-185.

Douillet Anne-Cécile et Robert Cécile, « Les élus dans la fabrique de l'action publique locale », *Sciences de la société*, n° 71, mai 2007, p. 3-24.

Dormois Rémi, « Intercommunalité et planification urbaine : une dynamique de stabilisation croisée », in Rémi Le Saout et François Madore (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Paris, éditions de l'Aube, 2003.

Eymeri Jean-Michel, « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », in Jacques Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003.p. 47-77.

Faure Alain, « Action publique et consensus politique. Les accords trompeurs de la petite musique territoriale », in Lionel Arnaud, Christian Le Bart et Romain Pasquier (dir.), *op.cit.*, 2006, p.143-158.

Fontaine Joseph et Le Bart Christian (dir.), *Le métier d'élus local*, Paris, l'Harmattan, coll. *Logiques politiques*, 1994.

Fontaine Joseph, « Etre cadre de catégorie A dans la mairie d'une grande ville », *Politiques et management public*, vol.4, n°3, 1986, p. 37-62.

Fontaine Joseph, a, « Mandat électif et gestion du personnel », *Economie et Humanisme*, n° 305, janvier-février 1989 p. 57-65.

Fontaine Joseph, b, « Le Parti Socialiste et le management de la ressource humaine dans les mairies », *La Revue Administrative*, septembre-octobre 1989, p. 461-469.

Fontaine Joseph, « L'élus patron », in Joseph Fontaine et Christian Le Bart (dir.), *Le métier d'élus local*, Paris, l'Harmattan, coll. *Logiques politiques*, 1994, p. 73-110.

Garraud Philippe, *Profession homme politique : la carrière politique des maires urbains*, Paris, L'Harmattan, 1989

Guérin-Lavignotte Elodie et Kerrouche Eric, *Les élus locaux en Europe. Un statut en mutation*, Paris, La Documentation française, coll. *Les études*, Paris, 2006.

Hoffman-Martinot Vincent, *Le gouvernement des villes. Une comparaison internationale*, Paris, L'Harmattan, coll. *Logiques politiques*, 2007.

Jouve Bernard et Christian Lefèvre, « Des leaders en quête d'institutions territoriales : Bologne, Lyon », in Richard Balme, Alain Faure et Albert Mabileau (dir.), *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de SciencesPo, 1999, p. 169-197.

Knapp Andrew et Le Galès Patrick, « Le RPR et ses élus locaux », in Joseph Fontaine, Christian Le Bart (dir.), *Le métier d'élus local*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 1994, p. 113-158.

Lagroye Jacques, « Le leadership en questions. Configurations et formes de domination », in Andy Smith et Claude Sorbets (dir.), *Le leadership politique et le territoire*, Rennes, PUR, 2003, p. 47-69.

Lagroye Jacques, « Etre du métier », *Politix* n°28, 1994, p. 5-15.

Le Bart Christian, *Les maires. Sociologie d'un rôle*, Lille, Presses Universitaires du Septentrion, 2003.

Le Lidec Patrick, «Choix des modes de gestion des services publics et politique de recrutement des communes. Quelle place pour la variable partisane ? », *in* Arnaud Lionel, Le Bart Christian, et Pasquier Romain (dir.), *op.cit.*, 2006, p. 35-49.

Le Lidec Patrick et de Montricher Nicole, *Décentraliser et gérer. Analyse rétrospective de l'emploi public dans les collectivités territoriales*, Paris, La Documentation française, coll. « Perspectives », 2004.

Lefebvre Rémi, « Le métier politique comme maîtrise du temps », *Pouvoirs locaux*, n°80, I/2009, p. 37-44.

Lefebvre Rémi, « Qu'est le socialisme municipal devenu ? Politisation, dépolitisation, neutralisation de la question municipale au Parti socialiste (des années 1970 à nos jours) », *in* Arnaud Lionel, Le Bart Christian, et Pasquier Romain (dir.), *op.cit.*, 2006, p.51-79.

Lefebvre Rémi, « La difficile notabilisation de Martine Aubry à Lille. Entre prescription de rôle et contrainte de rôle », *Politix*, 2004, n°65, p.119-145.

Le Galès Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol.45, 1995, n°1, 57-95.

Le Saout Rémi et Olive Maurice, « L'intercommunalité et les directions de services municipaux. Entre distance et engagement », *Politiques et Management Public*, juin 2007, n° 2, p.45-64.

Le Saout Rémi, « Intercommunalité et mutation des liens entre directeurs des services municipaux et maires », *Revue française d'administration publique*, 2008/4, n°128, p.757-766.

Le Saout Rémi « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *Revue française de science politique*, vol. 50, no 3, 2000, p. 439-461.

Lorrain Dominique et Stocker Gerry (dir.), *La privatisation des services urbains en Europe*, Paris, La Découverte, 1995.

Lorrain Dominique, a, « France, le changement silencieux », *in* Dominique Lorrain et Gerry Stocker *La privatisation des services urbains en Europe*, Paris, La Découverte, 1995.

Lorrain Dominique, b, « La grande entreprise urbaine et l'action publique », *Sociologie du travail*, XXVII, 2, 1995, p. 199-220.

Lorrain Dominique, a, *Les mairies urbaines et leur personnel*, Paris, La Documentation française, 1989,

Lorrain Dominique, b, "L'élite modeste, les cadres urbains au milieu du gué", *Revue Française d'Administration Publique*, 1989, n° 49.

Lorrain Dominique, « Les triathloniens. La relation élus-fonctionnaires dans les mairies », Congrès de l'Association Française de science politique, Bordeaux, 1988 (communication

reprise dans le chapitre de l'ouvrage cité ci-dessus, dans son chapitre 5 : « Les politiques du recrutement, qu'en est-il de la politisation des mairies ? », p. 155-186.

Lorrain Dominique, "La situation du personnel communal en France", in Institut français des sciences administratives (IFSA) : *L'administration des grandes villes*, Paris, CUJAS, 1977, p. 356-376.

Lorrain Dominique, *Le personnel communal dans les villes de 30 000 habitants et plus*, Paris, Fondation des villes, 1975.

Mattina Cesare, a ; « La transformation des politiques clientélaires de redistribution. Nouvelle gestion urbaine et pratiques politiques à Marseille et à Naples », *Politiques et management public*, vol. 45, n°1, mars 2007.

Mattina Cesare, b, « Les élus en action. Redistribution clientélaire et transformations des ressources publiques en milieu urbain », *Sciences de la société*, n° 71, mai 2007, p. 47-65

Mévellec Anne, *La construction des agglomérations au Québec et en France*, Québec, Les Presses de l'Université de Laval, 2008.

Namura Michel, « Le politique est dans le nécessaire et l'urgence ; l'administration est dans le possible », *Pouvoirs Locaux*, n°80, I/2009, p. 85-88.

Oblet Thierry, *Gouverner la ville*, PUF, coll. *Le lien social*, 2005

Offerlé Michel, *La profession politique. XIX^e-XX^e siècles*, Paris, Belin, 1999.

Petaux Jean, « L'école des maires : les associations d'élus locaux », *Politix* n°28, 1994, p.49-63.

Pinson Gilles et Vion Antoine, « L'internationalisation des villes comme objet d'expertise », *Pôle Sud*, n°13, novembre 2000, p. 85-102.

Pinson Gilles, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Presses de Sciences Po, 2009.

Pinson Gilles, « Gouverner une grande ville européenne. Les registres d'action et de légitimation des élus à Venise et Manchester », *Sciences de la Société*, n°71, mai 2007, p. 89-113.

Pinson Gilles, « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, vol. 56 (4), août 2006, p. 619-651.

Politix, *Le métier d' élu. Jeux de rôles*. n°28, Quatrième trimestre 1994.

Pourcher Yves, *Votez tous pour moi ! Les campagnes électorales de Jacques Blanc en Languedoc- Roussillon (1986- 2004)*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

Robert Cécile, « Les transformations managériales des activités publiques », *Politix*, 2007, 3, n° 79, p. 7-23.

Roubieu Olivier, « Le modèle du « manager ». L'imposition d'une figure légitime parmi les hauts fonctionnaires d'une collectivité locale », *Politix*, n°28, 1994, p.35-48.

Roubieu Olivier, « Des managers très politiques. Les secrétaires généraux des villes », in Vincent Dubois et Delphine Dulong (dir.), *La question technocratique*, Strasbourg, PUS, 1999, p. 217-231.

Sciences de la société, *La production de l'action publique dans l'exercice du métier politique*, n° 71, mai 2007.

Thoenig Jean-Claude, « Savoir savant et gestion locale », *Politix*, n°28, 1994, p 64-75.

Thoenig Jean-Claude, « Pour une approche analytique de la modernisation administrative », *Revue française de science politique*, vol.37, n°4, août 1987, p. 526-538.